Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la Deuda Pública (*)

Rudolf Goldscheid

I. INTRODUCCION TEORETICA: LAS TAREAS DE LA SOCIOLOGIA FINANCIERA

1

Presas de fuerte agitación en los últimos entresijos de nuestra existencia anímica, es natural que también nosotros nos veamos colocados ante un giro radical en nuestras nociones científico-sociales. Se nos están revelando ideas completamente nuevas sobre el entramado de las realidades y posibilidades sociales y se nos ponen de manifiesto unas relaciones que, hasta ahora, no habíamos vislumbrado sino muy vaga y confusamente.

La más importante de las nuevas ideas que se nos impone resueltamente en esta dirección es, sin duda alguna, el convencimiento de que hasta ahora no disponíamos de suficiente claridad sobre la trascendencia de la posición del Estado en la sociedad, de que no habíamos analizado y concebido con el rigor requerido y hasta en los más sutiles pormenores la relación existente entre el Estado y la economía.

Lo más frecuente era que el centro de la atención se dirigiera principalmente y casi por entero al Estado en su calidad de fenómeno jurídico, en lugar de estudiarlo por encima de todo en el marco de su necesidad económica. Así ocurría que, en los esfuerzos por penetrar en el núcleo de las causas de su evolución, se intentaba entender al Estado tomando como base todo lo imaginable menos la estructura de su presupuesto. Pero un análisis profundo del Estado, como el que se hace necesario precisamente a causa de las experiencias de la contienda actual (1), demuestra que entre el Estado y su presupuesto existen unas relaciones tan estrechas que es preciso calificar directamente al último como cuerpo del Estado, sin cuyo conocimiento más concienzudo no pueden adquirirse, en consecuencia, explicaciones suficientes e idóneas sobre el espíritu que lo informa y configura.

Ahora bien, todos sabemos que existe una conciencia muy bien organizada y sólidamente elaborada que se ocupa propia y exclusivamente del estudio del análisis del presupuesto estatal, la cual ha creado ya muy variados métodos, destinados a tratar con toda precisión los complejos problemas de las finanzas estatales y a procurar su reglamentación. Nos estamos refiriendo a la ciencia de la Hacienda Pública. Pero si nos fijamos más detenidamente en la posición que la ciencia de la Hacienda ocupa en el sistema general de las ciencias sociales o, más aún, si nos fijamos solamente en las relaciones que ha sostenido hasta ahora con la ciencia económica, difícilmente podrá negarse que ha venido constituyendo más o menos un mero apéndice de esta última, sin que ello signifique que su exposición guardara una estrecha conexión con las cuestiones capitales de la misma.

(*) «Staatssozialismus o der Staakakapitalismus», capítulos 1, 7, 8 y 9. Leipzig, 1917.

(1) I Guerra Mundial 1914-1918.

Pero lo que más se echaba en falta, con todo, era *la aclaración sociológica de los problemas de la ciencia de la Hacienda.* Es más, era tan absoluta la falta de un puente entre la sociología y la Hacienda Pública que el intento de buscar en las obras básicas y fundamentales de la sociología, el análisis de la influencia que cada situación de las finanzas públicas ejerce sobre la evolución social resulta tan vano como pretender encontrar, en los más prestigiosos manuales de la Hacienda Pública, un estudio sistemático de las causas y efectos sociales de la estructura, en cada momento dada, del presupuesto estatal. Y, sin embargo, la panorámica más fugaz sobre los datos de la historia financiera ya habría tenido que suscitarnos en realidad la idea de que apenas hay dos campos del saber que estén tan intensamente llamados a fecundarse recíprocamente, más aún: a ser directamente un indispensable complemento mutuo, como la ciencia de la Hacienda y la sociología.

¡Cuántas cosas nos enseña, ya por sí sola, la historia de las cajas del Estado, del tesoro de la Corona, de las regalías, de su enajenación o pignoración en momentos de necesidad, y cuán instructivos son todos los demás cambios que estas instituciones han sufrido en el curso de los tiempos! ¡De qué trascendencia sociológica tan enorme es la historia del origen de los gastos e ingresos estatales, la historia de los impuestos, derechos aduaneros y tasas, así como la de todos los demás tributos al Estado, de tan variada y heterogénea naturaleza! ¡Qué profundos conocimientos acerca de los sutiles engranajes del mecanismo social nos proporciona la historia, tan repleta de vicisitudes, del crédito estatal! Por todo ello, cabe afirmar con plena razón que no hay ningún campo de la Historia que esté tan empapado de sangre en cada palmo de su suelo como la historia de las finanzas estatales, absolutamente decisiva para el destino de las masas. Es en ella donde se percibe con mayor fuerza el pulso de la vida de los pueblos y es en ella donde, a la vez, se encuentra la fuente de todas las miserias sociales.

El hecho de que la ciencia de la Hacienda, en contraposición a la historia financiera, no nos haya facilitado hasta hoy la más mínima impresión de todos estos fenómenos y de que, en lugar de ser la disciplina más vital y de colores más deslumbrantes, siga siendo una disciplina muerta y gris que no parece tener nada que ofrecer, a no ser el más seco de los materiales estadísticos, se debe principalmente a que esta ciencia ha sufrido en su evolución y desarrollo, con mayor intensidad que cualquier otra disciplina, la presión de las influencias políticas y partidistas, con lo que, pese a todos los esfuerzos a ella aplicados y pese a toda la diligencia a ella consagrada, casi nunca se ha decidido a querer ser algo más que una técnica basada en la experiencia inmediata y al servicio exclusivo de las tareas prácticas de cada momento —y en muchas ocasiones, incluso, sólo al servicio de las tareas de determinadas clases sociales—; el resultado de todo ello es que esta ciencia no se ha impuesto a sí misma con suficiente rigor el objetivo de dar un sistema teorético y cerrado que, concebido de un extremo a otro con el espíritu de la investigación objetiva, esté basado y fundado en el conjunto de los conocimientos científico-sociales de la época.

Así, ha sido posible que los problemas de la Hacienda Pública se hayan tratado hasta ahora completamente desgajados de las relaciones globales de la causalidad cultural, mientras que, por otra parte, la sociología creía poder entender en toda su profundidad los fenómenos sociales sin tener conciencia de la dependencia funcional de éstos con respecto a la estructura del presupuesto estatal. Pero es únicamente el análisis preciso y exacto de la recíproca relación funcional entre las finanzas estatales y la evolución social el que puede darnos a conocer la singularidad del carácter del Estado en cada fase histórica.

De ahí que no se adelante gran cosa cuando se establece la afirmación de que la clave de la sociología del Estado ha de buscarse en la ciencia de la Hacienda rectamente entendida y, especialmente, en la historia financiera debidamente valorada. Dicho de otra manera: la sociología que no tenga una orientación científico-financiera e histórico-financiera tendrá que seguir postrada en una situación tan defectuosa y tan insatisfactoria como la de la ciencia de la Hacienda que prescinda de la necesaria orientación sociológica en el tratamiento de sus problemas fundamentales. Es indudable que no se hará la luz en las más importantes cuestiones de la vida moderna en tanto no impere suficiente claridad científica acerca del papel desempeñado por el presupuesto estatal en la evolución social, en tanto la comprensión de las relaciones recíprocas entre la estructura jurídica del Estado y la estructura económica del presupuesto no constituya el fundamento teorético de la ciencia de la Hacienda y, con ello, ensanche el campo de ésta hasta convertirla en sociología financiera.

No basta en modo alguno con saber que el Derecho constituye meramente el armazón superior de

la economía; es preciso hacer constar también con la misma decisión que la estructura del Estado constituye fundamentalmente, en todo aquello que exceda del régimen de defensa nacional, el armazón superior de las finanzas estatales. Más aún: cabe considerar que las finanzas estatales, precisamente por su íntima relación con la organización de la defensa nacional, son el motor propiamente impulsor de la estructura estatal. Lo que para el organismo individual significa el equilibrio del metabolismo, eso mismo significa para el Estado la necesaria tendencia al equilibrio entre los gastos y los ingresos. Aquí es donde se encuentra el centro de sus funciones vitales. Al igual que en el organismo individual las necesidades son los factores primigenios de la creación de órganos, también en el ente colectivo del Estado puede observarse este mismo proceso. Ahora bien, las necesidades básicas que determinan la evolución del Estado son sus necesidades financieras. De acuerdo con el volumen y la intensidad de éstas, y según sea el origen de los ingresos públicos y la finalidad de los gastos públicos, se estructura y configura la naturaleza y combinación de las instituciones que, en su conjunto unitario, se nos aparecen dinámicamente como Estado.

Tanto para crear el orden en el interior como para poder procurar la necesaria protección de cara al exterior, el Estado precisa de cuantiosos recursos, a cuya posesión llega por conducto de sus organizaciones financieras. Así, pues, la armadura más íntima del Estado se compone de organización defensiva y organización financiera. La tarea de perfeccionar cada vez más sólida y más esmeradamente esta armadura constituye su principal actividad vital. Por eso, no debe extrañar a nadie que todos los pueblos del mundo piensen en el Estado primordialmente, y en muchas ocasiones casi exclusivamente, como fuerza defensiva y como fuente de impuestos. Por su parte, el Estado, mientras tenga cerrado el acceso directo a las fuerzas creadoras de valor de la economía privada, no conoce al pueblo más que como carga, como importuno reclamante de intempestivas exigencias y, a veces, como mera partida deudora de su presupuesto. Nada pone esto más en claro que el hecho de que el núcleo propiamente dicho de las negociaciones parlamentarias está formado en todos los países por las aprobaciones de créditos y por las autorizaciones de reclutamiento, y el hecho de que todas las demás cuestiones que se someten a deliberación parlamentaria siguen siendo, hoy como siempre, de relativa importancia secundaria desde el punto de vista de los intereses del Estado.

Hasta qué punto el presupuesto estatal constituye la espina dorsal de toda la estructura del Estado y cuán categóricamente domina su evolución como institución jurídica, es algo que, por lo demás, se infiere ya del hecho histórico de que Estado y presupuesto aparecen en la vida de los pueblos como conceptos sinónimos, de que toda lucha en torno a la constitución del Estado empieza con la tendencia a controlar democráticamente el presupuesto estatal, de que desde un principio se ha visto en el control de las finanzas públicas la suprema garantía de todo constitucionalismo; se infiere igualmente del hecho de que primitivamente no se concedía el derecho parlamentario de sufragio más que a los contribuyentes —además de a los poseedores, todavía especialmente privilegiados, de prebendas tributarias—. Es ésta una circunstancia que, por cierto, se ha venido sosteniendo hasta nuestros días en favor de muchos cuerpos representativos. En una extensa obra sobre la sociología del presupuesto del Estado, de la que espero poder publicar algunos fragmentos en el curso de los próximos años, pienso demostrar con todo pormenor cuán grande es el número de importantísimas instituciones estatales que tienen su origen en las cambiantes necesidades financieras del Estado, y cómo fueron éstas, vertiginosamente crecientes sobre todo después de las guerras, las que crearon esa íntima conexión entre el destino del individuo y el de la colectividad, conexión de la que se ha ido derivando paulatinamente la red, cada vez más tupida, de obligaciones y derechos cívicos. En las páginas de este trabajo, dedicado principalmente a las cuestiones más actuales del presente, basta con una breve referencia a estas relaciones a fin de poner de manifiesto la gran transcendencia del problema de la deuda estatal y de su solución para el futuro de la estructura y la función del Estado.

La historia financiera, cuyo material fáctico enormemente valioso lo tenemos a nuestra disposición prácticamente intacto a efectos sociológicos, nos muestra con la mayor de las claridades que la fuerza transformadora del Estado, implícita en todas las guerras, reside mucho más en las revolucionarias repercusiones de éstas sobre la economía y, muy especialmente, sobre las finanzas estatales que, por ejemplo, en las remociones de las fronteras territoriales o en las modificaciones de la organización del régimen de defensa que traen consigo. Las innumerables dificultades con que ha de luchar el presupuesto estatal de todos los países

nacen casi por completo de las cargas financieras bélicas, en cuya virtud el Estado se veía una y otra vez obligado a endeudarse cada día más con el sector privado. En este creciente endeudamiento del Estado con el sector privado reside la última causa de la desmesurada presión fiscal que ha venido condenando al pueblo a un destino tan rigurosamente duro. Fue así, sobre todo, como sobrevinieron esas situaciones que, degradando al Estado al papel de mero recaudador de impuestos en nombre y beneficio de una pequeña minoría de privilegiados, tantas veces han permitido a la clase dominante el lujo más absurdo, el despilfarro más desenfrenado y la corrupción más frívola, todo ello a costa del pueblo. Los tributos en sangre y en dinero han sido siempre el instrumento soberano, gracias al cual los que habían sabido apoderarse del Estado consideraban al pueblo únicamente como capital de sus propios negocios y podían explotarlo en favor exclusivamente de sus propios intereses. Esta posición privilegiada —de poder soslayar el imperativo de una buena gestión económica del presupuesto estatal, recurriendo a unas deudas cada vez más elevadas y a una presión fiscal cada vez más rigurosa— la tienen que agradecer las clases dominantes primordialmente a la impotencia económica del Estado, originada por los continuos apuros financieros, derivados especialmente de las guerras, y por las remociones en la propiedad que, con las mismas, se producían al mismo tiempo en su favor. ¡Al fin y al cabo eran siempre estas clases sociales las únicas que estaban en condiciones de conceder al Estado los anticipos necesarios en la cuantía deseada y, gracias a ello, las que podían dictarle cada vez más autocráticamente sus condiciones políticas!

No en todas las épocas, desde luego, se presentaba el Estado a sus ciudadanos como ente sin bienes. Hubo, antes bien, largos períodos en los que la riqueza de las cajas del Estado o del tesoro de la Corona constituyó el fundamento propiamente dicho del Estado. Sólo muy poco a poco fue llevándose a cabo aquella expropiación del Estado que fue poniendo a éste cada vez más en poder de las clases propietarias. Del mismo modo que fueron, sobre todo, las guerras las que crearon el proceso de la formación de clases, en cuanto que con el sojuzgamiento y expropiación de los vencidos consolidaron las más crasas diferencias sociales, también fueron principalmente las guerras las que, con la acumulación de los más gigantescos patrimonios y fortunas privadas, corroboraron y reforzaron el empobrecimiento progresivo del Estado y, al mismo tiempo, contribuyeron a que se configurara el actual Estado, el cual está absolutamente obligado a funcionar dentro del marco trazado por sus acreedores. Es lógico que así sea, dado que las clases dominantes, en tanto se dejen llevar exclusivamente por sus intereses específicos y egoístas, no pueden utilizar ningún Estado financieramente consolidado y fuertemente asentado sobre sí mismo. A un Estado así no lo podrían manipular con los mismos resultados provechosos para ellas que al Estado actual, heredado de situaciones anteriores y privado de todo poder económico y que, aunque sólo sea por su precariedad financiera, tiene que cumplir forzosamente la voluntad de aquéllas en cualquier aspecto y circunstancia. Más adelante volveremos a ocuparnos con mayor detenimiento de este punto tan sumamente importante.

7

¡Tengamos por fin el valor de ver la realidad, en este aspecto, tal como es! Si nos aplicamos a esta tarea inexorable e implacablemente nos percataremos enseguida y con toda evidencia de que muchos de los impuestos y contribuciones tienden a revertir, unos casi por entero y otros incluso sustancialmente incrementados, de las manos del Estado a los más poderosos magnates del capital. Las cajas del Estado no representan en muchos casos, con respecto a dichos magnates, más que una especie de canal de paso y tránsito. Al fin y al cabo, y tal como hoy están las cosas, no podía ser de otra manera: el Estado nunca ha aspirado a convertirse él mismo en modelador de capital de altos vuelos. Siempre se ha dado por satisfecho con que no se produjera ninguna clase de déficit entre los gastos y los ingresos corrientes. Si nos fijamos en el caso específico de Alemania y lo ejemplificamos, veremos que el proceso de circulación de los ingresos tributarios estaba configurado en los últimos cuarenta y cuatro años de manera que, pese a todas las tendencias de signo contrario, una notable cantidad de los considerables recursos del presupuesto estatal redundaban también en beneficio de la población: La razón no era otra sino que la productividad de la economía, gracias a los rápidos progresos de la ciencia, la técnica y la organización, era suficientemente grande para que, pese al mayor volumen de la concentración en la formación del capital privado, también pudiera elevarse en cierto modo el consumo de las

masas. Pero, dada la cuantía alcanzada hoy por las deudas del Estado, ya no se puede lograr un resultado semejante, motivo por el cual la competencia entre las necesidades del Estado, la formación de capital en el sector privado y las exigencias del consumo de las masas se agudizará de forma tal que será de todo punto necesario escoger, entre estas tareas apremiantes, cuál es aquélla a la que compete mayor urgencia. La experiencia histórica, en todo caso, ponía de manifiesto con evidencia irrecusable que la cuantía de las deudas estatales era la que constituía el factor más poderoso en la evolución del Estado, que las mayores remociones en la estructura del Estado siempre tenían su origen en la ampliación de sus fianzas, ampliación que aparecía regularmente a raíz de las guerras. De consiguiente, cabe decir sin más que, en gran medida, la mejor manera de entender la historia de la estructura estatal es tomar como punto de partida la historia del endeudamiento estatal.

Naturalmente, el papel de las deudas estatales en la evolución del Estado es distinto según sea la cantidad que aquéllas representen en relación con la totalidad del patrimonio nacional y según sea la velocidad de su crecimiento en relación con la rapidez de crecimiento del patrimonio nacional. En Alemania, por ejemplo, las deudas del Estado crecieron rápidamente durante todos los últimos años de paz, pero el patrimonio nacional creció en este mismo tiempo mucho más rápidamente que aquéllas; por tanto, no representaban un peligro inmediato para el conjunto de la economía nacional. Pero, a pesar de todo, ya podía observarse en dicha época muy visiblemente cómo la naturaleza de la cobertura de costos del creciente endeudamiento estatal se expresaba, gracias a un continuado enroscamiento de la tuerca tributaria, en una agudización del encarecimiento, la cual provocaba, junto a la agobiante situación del Estado, una situación cada vez más angustiosa y apurada del pueblo.

De la misma forma que no hay ningún *perpetuum mobile* energético, tampoco existe ningún *perpetuum mobile* financiero. Es preciso tomar de alguna parte los recursos que el Estado necesita para su presupuesto cada vez más vasto; y aunque sea casi exclusivamente la economía privada la que ha de alimentar al Estado cuando éste es incapaz de vivir para el pueblo, porque no vive directamente de éste, resulta muy difícil poner freno a la tendencia a que de la mayoría de los impuestos directos emane, como secreción natural, una superestructura que gravita sobre las masas a la manera de unos impuestos indirectos y que se añade a los así llamados. Esta tendencia se extiende tanto al impuesto sobre la renta y al industrial como a la contribución territorial rústica y urbana, a los derechos de aduanas y a todos los impuestos de tráfico, e incluso al impuesto patrimonial en la versión que hoy se suele aplicar. Por todas partes prevalece el afán de cargar los impuestos sobre las espaldas más débiles, de resarcirse de la pérdida que supone el impuesto por el camino de los aumentos en los precios y, lo que es más grave todavía, la economía privada hace todo lo posible para, a través de la imposición, descargarse indirectamente de todas las mejoras obtenidas por los sueldos y salarios.

También todos los monopolios estatales han funcionado hasta ahora como impuestos en forma de precios y sus efectos han sido similares a los de los impuestos indirectos. Y lo que es más paradójico: cuanto más justa y democráticamente se intentaba estructurar el sistema tributario, tanto más se favorecía con ello un efecto secundario no querido, a saber: el de suscitar también en el Estado, de la manera más viva, el interés por la concentración del capital en manos de pocos. Piénsese, verbigracia, en el impuesto progresivo sobre la renta, que grava las rentas con un porcentaje tanto más elevado cuanto mayores sean aquéllas. Esta graduación progresiva da por resultado que los ingresos del Estado se incrementen tanto más cuanto más desigual sea la distribución de la renta en la población. De ahí que, en el caso de una orientación puramente fiscal y cuanto más justa sea la imposición sobre la renta, el Estado tenga que estar poseído en mucha mayor medida por el deseo de que no tenga lugar ninguna dispersión en la distribución de la renta, toda vez que las rentas más elevadas le proporcionan un rendimiento mucho mayor que las rentas pequeñas. He ahí, vistas estas circunstancias, el revés irrevocable de la tan alabada imposición más justa.

Ahora bien, el Estado es necesariamente un Estado de todo punto distinto según sea la cuantía de los gastos para los que haya de procurarse las necesarias fuentes de ingresos. Un Estado cuyos gastos se mantengan dentro de unos límites relativamente moderados podrá darse por satisfecho con intervenir de manera puramente externa en la regulación de la economía de su país; este mismo Estado podrá manifestar, frente a las luchas económicas entre las distintas capas de la población, un grado de objetividad muchísimo más elevado que un Estado que, aunque sólo sea por la enorme magnitud de sus necesidades financieras, está con-

denado a tan insaciable codicia que se va obligado a favorecer toda codicia privada, a fin de que su participación en los beneficios de la economía privada sea suficiente para satisfacer aquellas necesidades.

A la vista de una carga por deudas como la que pesará al terminar la guerra sobre los Estados en ella implicados, puede decirse que ya han pasado los tiempos en los que, filosofando tranquila y placenteramente sobre los límites de la actuación del Estado, se podían dirigir los esfuerzos a fijar dichos límites de la manera más estrecha posible. Unos Estados que llevan sobre sus espaldas incontables miles de millones de capital negativo ya no se dejan degradar al papel de una especie de guarda nocturno; surge, más bien, una imperiosidad íntima que los transforma y los hace pasar de meros contenedores de la economía a su motor propiamente dicho.

8

A los Estados, pues, no se les presenta otra alternativa que la de llevar a cabo esta transformación más o menos inconscientemente o realizarla con plena consciencia. Hoy priva en todas partes el convencimiento de que la institución estatal saldrá sumamente reforzada de esta guerra y de que, a consecuencia de la enorme experiencia que supone la actual guerra mundial, el Estado y el pueblo marcharán conjuntamente de manera muy distinta a todo lo que se ha vivido hasta ahora en este aspecto. Pero el fortalecimiento del Estado en que se piense se refiere casi exclusivamente al Estado en su calidad de factor político, no percibiéndose, en cambio, con suficiente claridad las transformaciones que la actual guerra va a producir en el Estado en su calidad de factor económico. A pesar de ello, cabe predecir con absoluta seguridad que serán las variaciones en los fundamentos económicos del Estado las que determinarán su reestructuración política. Toda su estructura y su función política dependerá de la reacción que la situación económica por entero transformada, derivada de la guerra, suscite en cada uno de los Estados concretos.

Se incurre en un juicio muy superficial de las condiciones que nos rodean cuando, al plantearse la cuestión de una vasta y extensa economía estatal, se afirma que se trata, sobre todo, de una lejana visión socialista de futuro de economía nacionalizada. La realidad de los hechos es, más bien, que los Estados, que han de atender a un presupuesto de casi cien mil millones o incluso superior a esta cantidad, ya están en cierto sentido metidos de lleno en una economía socialista —sin que, por supuesto, se den cuenta de ello—. De hecho, los Estados se han convertido en no poca medida en partes asociadas de la economía privada, y no sólo por los impuestos que de ella tienen que recaudar; es que, además, gracias a la magnitud de los pedidos que se ven obligados a hacer a la economía privada, están llegando a ser sus interlocutores comerciales más fuertes y se están constituyendo, en proporciones cada vez mayores, en su apoyo y sostén más vigorosos.

De esta creciente imbricación recíproca de las economías pública y privada se derivarán en el futuro los más importantes problemas sociales, cuya discusión pasará a ocupar el centro de toda la lucha política. De ahí que si el Estado se sigue obstinando como hasta ahora en procurarse los necesarios medios de subsistencia por la vía de los impuestos más heterogéneos —que, en definitiva, apuntan todos ellos a una imposición de utilidades y en forma de precios—, la consecuencia ineluctable será que la economía privada se emancipe cada vez más de él y le restrinja en proporciones cada vez mayores su libertad económica. El Estado sólo puede soslayar este peligro en la medida en que se transforme de Estado deudor en Estado capitalista, en la medida en que rompa radicalmente con la práctica tradicional de asentar económicamente su existencia, en primer lugar, sobre los ingresos tributarios.

Contra estos imperativos se suele objetar que a efectos económicos el Estado ha fracasado en todos los tiempos, motivo por el cual lo más funesto y equivocado que puede recomendarse es el ensanchamiento del poder económico del Estado a costa de la economía privada. Ahora bien, ¿por qué no se hace resaltar también en esa afirmación el aspecto externo, político y económico de los Estados que en tiempos pasados aherrojaron a la economía? ¿Por qué no se hace ninguna referencia a los instrumentos con que trataron de dirigir la economía y, sobre todo, a los fines que perseguían con su tutela de ésta? ¿Acaso ha habido ya en alguna parte una comunidad democráticamente organizada e imbuida del más avanzado espíritu económico que haya querido poner en práctica una economía propia de gran estilo y que haya fracasado en su intento? ¿Se ha acometido, especialmente en la era de la gran empresa industrial, un intento de esta naturaleza con resultado absolutamente negativo? Ya la mera mención de estas po-

cas preguntas debiera bastar para desvirtuar unos argumentos precipitadamente deducidos de la Historia. No obstante, volveremos a ocuparnos más adelante de toda esta temática con más detenimiento.

En este momento solamente quisiera señalar un hecho que es muy digno de tenerse en cuenta en este orden de cosas. Sabemos por la experiencia acumulada de guerras pasadas que lo normal era reducir la carga de las nuevas deudas, debidas a las contiendas bélicas, vendiendo o pignorando bienes de la corona e, incluso, los mismos derechos tributarios y tratando de convertir en dinero propiedades del Estado, tales como ferrocarriles u otras empresas públicas, para lo cual se las retransformaba en propiedades privadas. No deja de ser altamente sintomático que hoy ya no se piense en ninguna parte, excepto, tal vez, en Rusia —lo cual, a su vez, caracteriza su atraso tanto en el aspecto político como en el económico—, en medidas de esta naturaleza para remediar los apuros de las finanzas estatales y que, por el contrario, para la consecución de este fin, se piense exclusivamente, siempre que los impuestos son insuficientes, en la nacionalización de nuevos sectores de producción, es decir, en el ensanchamiento de las empresas estatales.

Sólo con esto queda ya demostrada de manera irrefutable la enorme transformación que, en el curso de las últimas décadas, se ha llevado a cabo en la valoración de la capacidad de rendimiento del Estado como factor económico. En el ámbito oficial ya no se tiene ninguna clase de temor, como ocurría antes, ante experimentos socialistas relativamente amplios por parte del Estado. Hay que deducir, por tanto, que últimamente el Estado ha ganado un cierto crédito como factor económico, porque, de no ser así, este cambio operado en las concepciones sería totalmente incomprensible. Pero por más que hayan cambiado las mentalidades en la práctica acerca del Estado como factor económico —en parte por las favorables experiencias que se han logrado en el campo de la gestión económica hecha por el Estado y, en parte también, por imperativo de agobiantes necesidades—, por más que se haya dejado de ver el más pernicioso socialismo de Estado en medidas que, en lugar de provocar el profetizado debilitamiento e incluso la disolución de la soberanía estatal, han ocasionado en realidad su más intenso fortalecimiento y aseguramiento, lo cierto es que hoy continúa vigente en la teoría el horror y la aversión ante cualquier tipo de socialismo de Estado, y que sigue sin producirse la claridad acerca de la medida en que el capitalismo estatal constituye la condición indispensable y absoluta de todo socialismo de Estado que exceda unos determinados límites. Nada es más peligroso, sin embargo, que el ensanchamiento del socialismo estatal por medio de un Estado profundamente endeudado, ni nada más venturoso que el socialismo de Estado que implique el capitalismo estatal, socialmente orientado en todas sus direcciones, de un Estado completamente descargado de deudas.

9

La discordante concepción del Estado que actualmente defienden, sobre todo, las clases que se califican a sí mismas con orgullo de sostenedoras del Estado no podrá mantenerse a la larga. Ya no puede continuar por más tiempo la actitud de ensalzar al Estado políticamente, como si fuera el ente más perfecto que pueda imaginarse, y a la vez contemplarle económicamente con un desprecio que también es insuperable. Los apologetas del Estado se encuentran, llegados a este punto, en la encrucijada. O bien tienen que aprender a tener confianza en el Estado también a efectos económicos, o bien están obligados a justificar la profunda desconfianza con que, a efectos políticos, contemplan el Estado de nuestros días.

No hay escapatoria para esta alternativa. Dada la íntima relación entre la madurez política y económica del Estado, se está irrevocablemente obligado a medir al Estado con la misma medida tanto a efectos políticos como económicos. Es imposible que un Estado sea políticamente perfecto cuando es económicamente insuficiente. Su insuficiencia económica tiene que trascender de manera ineluctable en su carácter político y, por ello, no hay ninguna tarea más importante para los que quieren elevar al Estado hasta convertirlo en la suprema obra de arte humana que la de trabajar con todas sus fuerzas para que la capacidad política del Estado y su capacidad económica se sitúen a un mismo nivel y sean recíprocamente dignas.

En las páginas que siguen habré de demostrar que la elevación del Estado a la suprema capacidad política y económica está simultáneamente vinculada a la condición previa de que se llegue a un capital estatal de grandes proporciones, de que solamente posee un fundamento indestructiblemente sólido para su presupuesto aquél Estado cuyas deudas estén cubiertas por una propiedad pública que represente, al menos, la misma cuan-

tía que aquéllas. Cuanto mayores se hagan las tareas y los gastos del Estado tanto más dependerá el bienestar de la comunidad del poder del Estado fuera y dentro del territorio nacional, y tanto más importante será para su ordenada función el respaldo que le conceda el patrimonio nacional a él perteneciente y sobre cuya disposición únicamente él sea competente.

La ciencia económica tiene su origen en la teoría del presupuesto privado, de donde procede precisamente su nombre de «economía». En una época como la nuestra, en la que el presupuesto del Estado se ha hecho cargo de la gestión económica de una parte tan tremenda del patrimonio nacional, la teoría del presupuesto estatal adquiere una significación y una trascendencia para el conjunto de la ciencia económica que era imposible atribuirle en períodos en los que el presupuesto del Estado era un factor de segundo orden en la vida económica y, además, dada su calidad indiferenciada, tampoco desempeñaba gran papel como institución jurídica.

No obstante, y ello no deja de ser curioso, hemos de constatar que en los tratados de economía de la primera mitad del pasado siglo se prestaba a las relaciones de los problemas económicos generales con las cuestiones tributarias y financieras una atención muchísimo mayor que la que se les otorga en nuestros días; también debe constatarse que, en este orden de cosas, el tan vilipendiado socialismo utópico sale mucho mejor parado que el socialismo científico, que es el que ha prevalecido a partir de entonces. No cabe duda de que el fundamento teórico-financiero de este último es a todas luces insuficiente. Karl Marx no dio a este respecto todo lo que de él podía esperarse, deficiencia ésta a la que incumbe la principal responsabilidad de que la socialdemocracia haya adoptado hasta ahora frente al Estado una actitud tan sumamente escindida. La socialdemocracia no ha estudiado a fondo la función económica del presupuesto estatal y, por ende, tampoco ha podido penetrar en la intimidad de su esencia política.

De ahí que, una vez haya acabado la guerra actual, precisamente quien esté absolutamente convencido de que es preciso atribuirle al Estado en el futuro una posición en la sociedad mucho más vigorosa que la que ha ostentado hasta ahora, y más aún: quien crea que no hay motivos suficientes para glorificar las prestaciones rendidas hasta hoy por el Estado, tendrá que aplicarse con todas sus energías a liberar cada vez más al Estado tanto de la curatela a que lo tiene sometido el capital privado como de la idea de que se le considere suficientemente capacitado para poner en práctica una economía de deudas, cualquiera que sea el volumen de éstas, pero se le tenga por completamente incapaz de explotar su propio capital con la máxima productividad, de que se le contemple con el mayor de los escepticismos cuando se apresta, en orden a sanear sus finanzas y cumplir todas sus obligaciones sociales y culturales, a traspasar y convertir en propiedad pública la parte que para ello sea precisa del patrimonio privado nacional productivo.

Puestas así las cosas, no es de extrañar, desde luego, que el gran capital privado —tanto el capital industrial y financiero como, por supuesto, el agrario— eche mano de todos los recursos de que dispone para no dejarse arrebatar el poder que, por pura lógica de las cosas, tiene sobre el Estado tributario, cargado de deudas, y utilice de toda su tradicional influencia para evitar el capitalismo estatal, el cual, también por pura lógica de las cosas, pondría definitivamente fin a la subordinación del Estado con respecto al capital. Pero el mismo Estado, que ya tiene plena conciencia de su situación, está obligado en igual medida que el pueblo, que también se ha percatado de su situación histórica, a reconocer de una vez para siempre que la ampliación de la propiedad pública a costa de la privada constituye su objetivo más genuino y más importante.

Y, de la misma forma, tampoco se puede seguir ocultando por más tiempo al Estado y al pueblo lo devastadoras y catastróficas que son las consecuencias económicas de un crecimiento desbordado del endeudamiento público, sobre todo cuando el pago de sus intereses viene asegurado por un endurecimiento de la presión tributaria. La verdad irrefutable de esta concepción se pondrá clarísimamente de manifiesto en cuanto tratemos y consigamos desvelar en todos sus detalles y pormenores la problemática que entraña la cuestión de las deudas estatales, recurriendo para ello a la confrontación de la necesaria función social e internacional del Estado tributario, cargado de deudas, con la del Estado económico reapropiado.

Hecho esto, podremos probar con toda evidencia por qué con unos impuestos sobre los beneficios de guerra, por muy elevados que sean, con unos impuestos sobre el patrimonio relativamente altos, pero concebidos como puros impuestos en dinero, y hasta con el mismísimo establecimiento de nuevos monopolios estatales, puestos en pie por la vía de nuevos endeudamientos, es absolutamente imposible conseguir el saneamiento fundamen-

tal de las finanzas públicas, garantizador permanente de la productividad de la economía nacional, ni tampoco puede lograrse protección suficiente contra una evasión de capitales de tal magnitud que, con ella, se priva a la producción nacional de sus mejores fuerzas.

UNA TEORIA DINAMICA DE LOS BIENES PUBLICOS (*) (**)

Bruno S. Frey

I. OFERTA DE MERCADO Y OFERTA POLITICA DE BIENES PUBLICOS

La contribución inicial de Samuelson a la teoría de los bienes públicos (1) dejó suficientemente claro a toda la audiencia académica que el *mercado* es incapaz de dar lugar a una oferta de bienes públicos, óptima Pareto. Ningún individuo en particular estaría dispuesto a revelar sus preferencias hacia el bien público excepto en circunstancias especiales [ver Olson (2), Buchanan (3)].

Contra esto se mantiene la prueba anticipada en la «teoría de la competencia política» [que se remonta en sus orígenes a Schumpeter (4) y Downs (5)] de que en caso de dos partidos se conseguiría un equilibrio de óptimo de Pareto. Este se refiere a *todos* los bienes ofertados por el mecanismo político, bien sean privados o públicos (en definición de Samuelson). Incluso en este modelo, de pura competencia política [muy afín al modelo de perfecta competencia económica; ver Shubik (6) y Frey (7)], se presenta un importante problema no obstante: en el caso de tres partidos no existe equilibrio en absoluto, y el modelo conduce a resultados inaceptables si existen cuatro o más partidos [Selten (8)].

Como el concepto de competencia económica no depende del número de partidos (igual a o mayor que dos), es menester preguntarse si se puede mantener este modelo en absoluto.

De esta manera la teoría de los bienes públicos se encuentra en una posición más cómoda: se da por seguro que el mercado *no* es eficaz, aunque muy poco se sabe respecto de si el sistema político —por no hablar de otros mecanismos de toma de decisiones sociales— puede conseguir esta optimalidad Pareto.

Este artículo se halla relacionado con la cuestión de qué sucede cuando se produce un fallo en el mercado y el sistemo político (sobre todo el Gobierno) entra en juego. Este problema ha recibido recientemente una atención cada vez mayor por parte de los economistas [ver Arrow (9)].

(*) «Finanzaschiv», tomo 32, 1974.

(**) Estoy agradecido a K. W. Rothschild, C. Tullock, P. Bernholz, E. Baltensperger, K. Jaeger y R. L. Frey por sus útiles comentarios a borradores anteriores a este trabajo.

(1) P. A. Samuelson: «The Pure Theory of Public Expenditure», Review of Economics and Statistics, XXXVI (1954), 387-389.

(2) M. Olson, Jr.: «The Logic of Collective Action». (Cambridge, Mass., Harvard University Press), 1965.

(3) J. M. Buchanan: «The Demand and Supply of Public Goods». (Chicago: Markham), 1968.

(4) J. A. Schumpeter: «Capitalism, Socialism and Democracy». (New York: Harper), 1950.

(5) A. Downs: «An Economic Theory of Democracy». (New York: Harper), 1957.

(6) M. Shubik: «A Two Pary Sistem, General Equilibrium and the Voter's Paradox», Zeitschrift für Nationalökonomie, XXVIII (1968), 341-354.

(7) B. S. Frey: «Models of Perfect Competition and Pure Democracy». Kyklos, XXIII (1970), 736-755.

(8) R. Selten: Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft. En H. Maier, K. Ritter y V. Matz (eds.): Politik und Wissenschaft. (Munich: Beck), 1971, 287-320.

(9) K. J. Arrow: «The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non Market Allocation». En R. H. Haveaman and J. Margolis (eds.): Public Expenditures and Policy Analysis. (Chicago: Markham), 1970, 59-71.